IX kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (nr 135)**

z dnia 13 grudnia 2022 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (nr 135)

13 grudnia 2022 r.

Komisja Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Sawickiego (KP)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację o wynikach kontroli „Funkcjonowanie systemu ratownictwa morskiego”.

W posiedzeniu udział wzięli: **Michał Sułkowski** dyrektor Departamentu Kontroli w Ministerstwie Infrastruktury wraz ze współpracownikami, **Jerzy Kiszczak** zastępca dyrektora do spraw operacyjnych Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa, **Paweł Zambrzycki** p.o. wicedyrektor Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli.

W posiedzeniu udział wziął pracownik Kancelarii Sejmu **Jolanta Ostrowska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (KP):

Dzień dobry państwu. Otwieram posiedzenie Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. Witam państwa posłów oraz zaproszonych gości. Stwierdzam kworum.

Porządek dzisiejszego posiedzenia przewiduje rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli „Funkcjonowanie systemu ratownictwa morskiego”. Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, uznam, że Komisja przyjmuje zaproponowany porządek dzienny. Sprzeciwu nie słyszę. Bardzo proszę pana dyrektora.

Pełniący obowiązki wicedyrektor Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli Paweł Zambrzycki:

Jeżeli można, wgramy jeszcze prezentację.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (KP):

Dobrze, proszę powoli pootwierać. Mamy czas. W końcu do głosowania nad votum nieufności jest jeszcze sporo czasu. Jest pan przewodniczący Marchewka. Cieszymy się bardzo, witamy. Czy jest już komputer? W Sejmie jest to zaszyfrowane. Każdy ma swoje klucze. To nie jest takie proste. Bardzo proszę. Pan dyrektor. Najwyższa Izba Kontroli.

P.o. wicedyrektor departamentu NIK Paweł Zambrzycki:

Witam szanownych państwa. Dziękuję za głos, panie przewodniczący. Chciałbym przedstawić państwu wyniki kontroli „Funkcjonowanie systemu ratownictwa morskiego”, którą objęliśmy lata 2018 – pierwsza połowa 2021 roku, przy czym w szczegółach podam, jakie okresy w jakich obszarach. Dlaczego w ogóle Najwyższa Izba Kontroli zajęła się tym tematem? Przede wszystkim Bałtyk jest jednym z najbardziej ruchliwych mórz świata. Intensywność jego wykorzystania wzrasta z roku na rok, a co za tym idzie, wzrasta też liczba incydentów zagrożenia życia ludzkiego i zanieczyszczenia morza. Polacy coraz intensywniej korzystają z obszarów przybrzeżnych, takich jak chociażby plaże. Poziom wykorzystania rekreacyjnego Bałtyku również wzrasta.

Ratownictwo morskie do tej pory nigdy nie było tak szczegółowo badane przez Najwyższą Izbę Kontroli. Dodatkowy czynnik, który skłonił nas do przeprowadzenia kontroli, był związany z przerwaniem budowy statku wielozadaniowego dla służby SAR, co miało miejsce w 2020 roku. Na slajdzie przedstawiłem państwu, w jakim stopniu wzrastała liczba akcji poszukiwania i ratowania życia, jak również usuwania zanieczyszczeń w latach 2015-2020. Jak widać jest to dosyć intensywny wzrost. W covidzie

troszeczkę zaznaczył się, był pewien spadek. Nawet można prześledzić miesiące, w których występowały lockdowny. Jest to widoczne w liczbie akcji, niemniej w dalszym ciągu widzimy, że jest wyraźny wzrost liczby akcji ratowniczych na Bałtyku.

W ramach głównego pytania definiującego cel naszej kontroli sprawdzaliśmy, czy na terenach morskich RP prawidłowo funkcjonował system ratownictwa morskiego. Pytania szczegółowe objęły przede wszystkim działania ministra w zakresie regulacji tego zagadnienia, jak również ustawowe obowiązki Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa w zakresie utrzymywania gotowości, analizowania sygnałów o niebezpieczeństwie, jak również inicjowania akcji poszukiwawczych i ratowniczych oraz ich przeprowadzania zgodnie z regulacjami obowiązującymi w tym obszarze. Sprawdziliśmy także zakres współpracy Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa z innymi służbami, które ją wspierają w tym zakresie. Jak się państwo domyślacie, kontrolowaliśmy ministra infrastruktury, przy czym do października 2020 roku za sprawy gospodarki morskiej odpowiadało Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, które później zostało wcielone do Ministerstwa Infrastruktury. Można powiedzieć, że za kontrolowany zakres odpowiadały dwa resorty, ale raczej ten sam zestaw personelu. Z tego, co wiem, nawet siedziba się nie zmieniła.

Jak państwu na początku powiedziałem, kontrolą objęliśmy zakres poszukiwania i ratowania życia na morzu w latach 2018 – połowa 2021 roku, natomiast okres kontroli w zakresie gotowości do usuwania skażeń i zanieczyszczeń morza był troszkę krótszy, ze względu na to, że wcześniej, mniej więcej połowie 2019 roku zakończyliśmy czynności w ramach dosyć obszernej kontroli obejmującej przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z zalegania materiałów niebezpiecznych na dnie morza. W związku z tym nie powielaliśmy czynności kontrolnych, a jedynie uzupełniliśmy materiały w tym obszarze. Dodatkowo zasięgnęliśmy informacji w urzędach morskich, w Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich, u ministra spraw wewnętrznych i administracji, a także skorzystaliśmy z dostępnych zasobów danych w systemie informacji przestrzennej administracji morskiej i danych zgromadzonych przez Komisję HELCOM.

Jeżeli chodzi o nasze ustalenia, w Ministerstwie Infrastruktury, a raczej u ministra właściwego dla spraw gospodarki morskiej stwierdziliśmy, że minister zapewnił funkcjonowanie i sprawował nadzór nad systemem ratownictwa morskiego, zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska. Minister działał też na rzecz sukcesywnego zwiększania wydatków na wynagrodzenia dla pracowników Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa. Minister objął analizą również nowe obszary i zagrożenia na morzu znajdujące się w zakresie działalności służby SAR, które wymagały wprowadzenia zmian w wyposażeniu, procedurach oraz dokumentach operacyjnych.

Natomiast naszą nieprzychylną opinię wyraziliśmy w odniesieniu do niedoprowadzenia do ustanowienia programu wieloletniego na lata 2018-2023 w zakresie wzmocnienia Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa w obszarze zdolności reagowania na zagrożenia życia ludzkiego i środowiska naturalnego na morzu, przez co służba miała ograniczone możliwości wykonywania wydatków inwestycyjnych. W zasadzie nie było możliwe zmodernizowanie floty wyeksploatowanych i coraz bardziej awaryjnych statków, które są podstawą działania służby. Ponadto negatywnie oceniliśmy niezatwierdzenie aktualizacji Krajowego Planu Zwalczania Zagrożeń i Zanieczyszczeń Środowiska Morskiego, który jest kluczowym dokumentem regulującym sposób działania służby SAR oraz służb współpracujących w tym zakresie. Już pomniejsza nieprawidłowość była związana z nieusunięciem niezgodności przebiegu granicy odpowiedzialności za poszukiwanie i ratownictwo tzw. strefy SRR. Rozbieżność w dokumentach w niektórych fragmentach wynosiła mniej więcej nawet do 3,5 kilometra – jest to cały tor podejściowy do portu Świnoujście – jak również około 1,3 kilometra na granicy z Rosją. Oczywiście może się wydawać, że to nie jest dużo w skali morskiej, ale w skali działania geodezyjnego, wytyczania granic są to bardzo poważne rozbieżności.

Na szczególną uwagę zasługuje oczywiście element związany z niezapewnieniem finansowania inwestycji długofalowych. Wpływa to na sposób funkcjonowania służby, na możliwości jej działania w przyszłości, na zdolności operacyjne. Zaraz postaram się wytłumaczyć państwu, dlaczego. Otóż chodzi głównie o statki SAR1500, które są w służ-

bie od prawie ćwierć wieku. Są one już w dużym stopniu wyeksploatowane. Statki te ulokowane są wzdłuż wybrzeża i stanowią podstawową siłę roboczą, jeżeli chodzi o zabezpieczenie życia ludzkiego, poszukiwania na morzu. Statków takich jest siedem. Są rozlokowane w Trzebieży, Dziwnowie, Kołobrzegu, Darłowie, Łebie, Władysławowie i Górkach Zachodnich. Oprócz tego służba posiada również trzy nowoczesne, trochę większe statki SAR3000, które w badanym okresie obsługiwały mniej więcej 29% akcji. Jest także statek flagowy m/s Kapitan Poinc, który jest w służbie od 1996 roku. Jest to holownik przerobiony na potrzeby bycia jednostką wielozadaniową. Widać, że statki, które są wyeksploatowane w największym stopniu, przeprowadziły 56% akcji. Nieuchwalenie programu wieloletniego spowodowało, że nie było też możliwości przeprowadzenia jakichkolwiek działań zmierzających do wymiany statków na wyposażenie nowszej generacji.

Ponadto w przypadku ministerstwa stwierdziliśmy nierzetelność przy rezygnacji z realizacji projektu budowy nowego wielozadaniowego statku dla służby SAR. Dlaczego tak określiliśmy działanie ministra? Dlatego że minister dysponował wiedzą, analizą wskazującą na zasadność budowy statku, a jednak odebrał projektowi dofinansowanie. Jest to szeroko opisane w informacji, jak również w wystąpieniu pokontrolnym do ministra. Przerwanie budowy statku było wbrew kilku dokumentom strategicznym, które przewidywały, że jest on konieczny dla prawidłowego funkcjonowania zarówno w zakresie usuwania zanieczyszczeń, jak i ratowania życia ludzkiego. Chodzi mianowicie o Strategiczną Koncepcję Bezpieczeństwa Morskiego RP, opracowaną przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego w 2017 roku, jak również strategię rozwoju transportu, program operacyjny, z którego finansowany miał być statek, czyli program operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020.

Ponadto niezrealizowanie statku spowodowało, że Polska w dalszym ciągu nie spełnia rekomendacji Konwencji helsińskiej w zakresie objęcia akcją usuwania zanieczyszczeń w ciągu ośmiu godzin całego obszaru RP. W rzeczywistości wypełniamy ten obowiązek mniej więcej w 59%. Poza tym statek miał również pełnić pewną funkcję opisaną w protokole HNS do Konwencji OPRC w sprawie gotowości zwalczania zanieczyszczeń morza niebezpiecznymi i szkodliwymi substancjami. Obecne statki nie mają takiej funkcjonalności. Ponadto sama rezygnacja z budowy statku spowodowała, że wydatki poniesione na cel jego budowy, głównie w zakresie prac inżyniera kontraktu i działań promocyjnych, stały się bezcelowe. W związku z tym są to środki zmarnowane.

Dodatkową przykrą konsekwencją rezygnacji z budowy statku było to, że rozwiązanie umowy z Centrum Unijnych Projektów Transportowych na budowę statku, gdyż umowa była już podpisana, spowodowało, że środki już nie były związane umową. Minister planował przeznaczyć je na inne projekty morskie, ale w czasie wzmożonych wydatków w okresie zwalczania pandemii covid-19 Prezes Rady Ministrów podjął decyzję o przeniesieniu środków na walkę z pandemią. W związku z tym środki w wysokości 238 milionów złotych nie trafiły ani na budowę statku, ani na inne projekty morskie, a wcześniej były związane umową w ramach dofinansowania.

Zwracam uwagę szczególnie na niewypełnienie rekomendacji Konwencji helsińskiej w zakresie gotowości do usuwania skażeń i zanieczyszczeń morza w ciągu ośmiu godzin. Chodzi o rekomendację, w ramach której do tego wymiaru czasowego przywiązuje się szczególną wagę ze względu na to, że im dłużej plama olejowa, rozlew olejowy znajduje się w środowisku morskim, tym jest mniejsza szansa na jego skuteczne zebranie. Osiem godzin jest wskazane w rekomendacji jako czas, w którym powinno się podjąć akcję. W rzeczywistości jest to podzielone na sześć godzin dopłynięcia i dwie godziny gotowości statku, co jest standardowym reżimem gotowości.

Dlaczego są to tak istotne informacje? W informacji o wynikach kontroli, w załączniku bodajże na str. 74 znajdziecie państwo mapę, na której staraliśmy się przeanalizować wybrane czynniki ryzyka zanieczyszczenia morza. Rysunek przedstawia przede wszystkim brązowe smugi. Oznaczają one intensywność ruchu tankowców w strefie naszej odpowiedzialności zaznaczonej niebieską linią, czyli w obszarach morskich RP. Jak widać, trasy tankowców przebiegają przez nasze wody. Ruch jest dosyć intensywny. Zielone smugi to z kolei intensywność działania statków rybackich i połowowych. Rozlewy się zdarzały. Są to krople oleju, które są zaznaczone. Informacje są zgromadzone

w Komisji HELCOM. Statki rybackie co prawda są mniejsze, ale częściej podlegają wypadkom. Zdarza się, że przy wypadku, przy zatonięciu dochodzi do rozlewu olejowego. Macie państwo również zaznaczone drobne trójkąty. Są to wraki statków rybackich, które zalegają na dnie Bałtyku. Wśród nich są w miarę świeże przypadki.

Polska posiada dwa statki, które są w stanie usuwać zanieczyszczenia morza. Jest to Kapitan Poinc i Czesław II. Czesław II stacjonuje w Świnoujściu, Kapitan Poinc w Gdyni. Różowe koła oznaczają ośmiogodzinne zasięgi statków. Oczywiście przy niekorzystnych warunkach hydrometeorologicznych zasięg będzie mniejszy, statek będzie się poruszał wolniej, natomiast to jest maksymalny zasięg ośmiogodzinny. Jak państwo widzicie, strefa, w której nie jesteśmy w stanie reagować w ciągu ośmiu godzin, zaznaczona teraz na slajdzie, obejmuje 41% obszarów morskich RP. W strefie tej również występuje intensywny ruch statków rybackich, przepływają tankowce. Zdarzały się rozlewy olejowe. Zdarzały się zatonięcia jednostek rybackich. W związku z tym naszym zdaniem zagrożenie występuje. Zalecenie samej konwencji nie jest pustym przepisem. Faktycznie budowa statku wielozadaniowego po relokacji jednostek miała doprowadzić do objęcia bodajże dziewięćdziesięciosześcioprocentową skutecznością działania w trybie ośmiogodzinnym przy usuwaniu zanieczyszczeń morza. Zresztą statek miał być także znacznym wzmocnieniem służby w zakresie poszukiwania i ratowania życia, ponieważ miał być wyposażony w mobilne centrum koordynacyjne.

Najwyższa Izba Kontroli już dwukrotnie zwracała uwagę na to, że Polska nie spełnia zaleceń Konwencji helsińskiej. Pierwszy raz było to w 2004 roku w wyniku kontroli „Realizacja postanowień Konwencji helsińskiej (II etap)". Drugi raz było to w 2019 roku w ramach wspominanej już kontroli przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z zalegania materiałów niebezpiecznych na dnie morza. Polska jest stroną konwencji od ponad dwudziestu lat. W dalszym ciągu nie udało nam się wypełnić zaleceń, które są w niej zawarte. Odłożenie budowy statku jeszcze przedłużyło okres, w którym będziemy mogli to wypełnić.

Przepraszam, chyba za daleko przeskoczyłem. Już się poprawiam. Jeżeli chodzi o Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa, jeżeli chodzi o kontrolowaną jednostkę, stwierdziliśmy przede wszystkim prawidłową realizację regulaminu pogotowia służby SAR i planu SAR, czyli dwóch kluczowych dokumentów, które określają sposób jej funkcjonowania, a ponadto prawidłowe utrzymywanie w gotowości sił i środków służby SAR, przyjmowanie zgłoszeń o zagrożeniu i inicjowanie akcji SAR. Stwierdziliśmy również, że służba SAR terminowo realizuje akcje z zaangażowaniem adekwatnych zasobów. Nie stwierdziliśmy przy tym negatywnego wpływu na prowadzenie akcji awarii i wyłączeń ze służby posiadanego wyposażenia, ponieważ w takiej sytuacji kierowano do akcji jednostki sąsiednie bądź zastępcze. Również nie stwierdziliśmy, żeby wypadki wśród ratowników były powodem przerwania akcji albo wpływały na wynik akcji ratowniczej. Pomimo tego, że w służbie SAR obserwujemy lukę pokoleniową, gdyż ponad 40% pracowników pływających jest w wieku 51-60 lat, a wśród pracowników jednostek lądowych trochę mniej, gdyż 30%, to nie stwierdziliśmy, żeby luka pokoleniowa wpływała negatywnie na prowadzenie akcji, co oczywiście jest wynikiem bardzo dużego doświadczenia i zaangażowania pracowników służby SAR.

Stwierdziliśmy też pomniejsze nieprawidłowości w funkcjonowaniu służby, które nie miały jednak istotnego wpływu na pełnienie funkcji ratowniczych czy realizację funkcji ustawowych. Było to niesporządzanie rocznych programów szkolenia specjalistycznego, co było wymagane na mocy planu SAR. Stwierdziliśmy również, że dyżury w centrach koordynacyjnych były pełnione w systemie dwudziestoczterogodzinnych zmian, chociaż taką możliwość w regulaminie pracy przewidziano dopiero półtora roku później. Była także wspomniana już niezgodność przebiegu granic odpowiedzialności z faktycznie realizowanymi i obowiązującymi w umowach międzynarodowych. Nieprawidłowość tę przypisaliśmy do służby, która jednak powinna szczegółowo wiedzieć, w jakim obszarze ponosi odpowiedzialność za akcje ratunkowe. Aczkolwiek tak jak powiedziałem, są to pomniejsze nieprawidłowości, które nie mają istotnego wpływu na funkcjonowanie służby.

Stwierdziliśmy również, że służba dysponuje właściwymi zasobami dla terminowej realizacji akcji poszukiwania i ratowania życia, jak też to, że nie ma wystarczających środków dla terminowej realizacji akcji usuwania zagrożeń zanieczyszczeń morza, o któ-

rej przed chwilą szczegółowo opowiadałem. Stwierdziliśmy także, że służba nie prowadzi elektronicznej bazy ani żadnego rejestru przeprowadzonych akcji SAR, pomimo zaleceń Międzynarodowej Organizacji Morskiej, znanych od ponad dwudziestu lat, jak również służba nie wykazuje w sposób kompletny w zestawieniach statystycznych liczby uratowanych osób i nie podaje w ogóle liczby ofiar, a są to dwa istotne parametry, które wpływają na możliwości oceny skuteczności funkcjonowania służby zgodnie z zaleceniami Międzynarodowej Organizacji Morskiej. Przedstawiłem to państwu na wykresach. Po lewej stronie ciemno niebieskie słupki są to liczby osób uratowanych przez służbę, wykazywane w sprawozdaniach służby, natomiast jasno niebieskie są to te, które wynikają z prowadzonych akcji poszukiwania i ratowania życia, czyli przy udziale przede wszystkim służb współpracujących, niemniej wszystkie akcje są koordynowane przez służbę SAR i prawie wszystkie są z udziałem jednostek SAR. Różnice w liczbie ratowanych osób są dosyć znaczące. Z kolei na prawym wykresie jest przedstawiona szacowana liczba ofiar śmiertelnych stwierdzonych w akcjach SAR. Wartości te nie są wykazywane przez służbę. Są to dosyć istotne dane, które standardowo są porównywane przez służby na świecie w celu określenia, jak dużą część osób z tych, które można było uratować, udało się uratować. Nieprowadzenie żadnego rejestru, nieraportowanie skutecznie uniemożliwia precyzyjną ocenę, a co za tym idzie, nie ma też możliwości prowadzenia działań doskonalących w odniesieniu do jakiegokolwiek rozsądnego wyznacznika.

Stwierdziliśmy również, że służba SAR ma ograniczone możliwości ratowania osób tonących przy brzegu, czyli w tzw. strefie plażowej jednej mili morskiej od brzegu z uwagi na to, że jednostek służby SAR jest za mało do tego celu. Służba SAR nie była powołana w tym celu. Stwierdziliśmy również brak szczegółowych regulacji w zakresie współdziałania z szeroko pojętymi jednostkami ratownictwa wodnego, dawniej WOPR. W tej chwili takich jednostek, podmiotów jest znacznie więcej. Po zmianie ustrojowej w 2013 roku WOPR przestało funkcjonować jako służba ratownicza, natomiast minister spraw wewnętrznych i administracji uznaje poszczególne podmioty pełniące funkcje ratownictwa wodnego. W chwili kontroli podmiotów takich było 116. Na mapie przedstawiłem państwu, dlaczego uważamy, że jest to słabość systemu. Intensywność akcji SAR jest przedstawiona na mapie w postaci zielonych kwadratów. Ciemniejsze oznaczają większą intensywność, natomiast na różowo zaznaczyliśmy zasięg statków ratowniczych, które służba SAR ma na swoim wyposażeniu. Kręgi są pokazane co dziesięć minut tak że widać, iż w kilku obszarach dopłynięcie do osób tonących zajmuje ponad trzydzieści minut przy sprzyjających warunkach pogodowych, a takie nie zawsze występują. Trzydzieści minut od chwili zaalarmowania o osobie tonącej to zdecydowanie za dużo, żeby taką osobę uratować. Albo muszą jej pomóc osoby będące na miejscu, albo sama musi się wydostać na brzeg. Mówimy tutaj o takich miejscowościach jak Niechorze, Mielno, Rowy czy Dębki, a więc o raczej znanych miejscowościach wczasowych. Dane te pozyskaliśmy w wyniku przeanalizowania wszystkich 1046 akcji ratowniczych z lat 2018 – pierwsza połowa 2021 roku, jak również szczegółowego zbadania 25 akcji i kilkunastu raportów wypadków morskich.

Teraz nieco o wypadkach plażowych, na które zwracamy tak dużą uwagę. Zwracamy uwagę, ponieważ jest to 72% wszystkich akcji prowadzonych przez służbę SAR. Akcje typu plażowego związane z szeroko pojętą rekreacją to 72% akcji. Występuje tam 82% ofiar oraz 83% osób w ogóle nieodnalezionych w akcjach SAR. Jeżeli chodzi o skuteczność ratowania przez służbę SAR, na wykresie zaznaczyłem państwu skuteczność w obszarze, gdzie służba pierwotnie miała funkcjonować, czyli w zakresie ratowania jednostek pływających i ofiar jednostek pływających. Było to 76,4% osób uratowanych w strefie przybrzeżnej, natomiast poza strefą, czyli na bardziej otwartym morzu, było to 86%. Widać, że skuteczność ratowania przez służbę SAR jest tam większa. Oczywiście wynika to z innego sposobu wykorzystania morza przez osoby w strefie plażowej, a innego na otwartym morzu. Na wykresie kołowym przedstawiłem państwu, jaki jest procent poszczególnych przyczyn akcji ratowniczych. Człowiek, który przebywa w wodzie i zaczyna się topić, stanowi około 20% akcji, kitesurfer, windsurfer to 13% akcji, zabawka dmuchana i dosyć popularna sytuacja, że odpływa od brzegu, to stanowi 7%.

Na podstawie wyników analiz stwierdziliśmy, że służba wprawdzie została zorganizowana adekwatnie głównie do ustawowych zadań ratownictwa morskiego, takich jak zagrożenie utonięcia statku, wejście na mieliznę, utrata sterowności czy napędu bądź pożar jednostki, a także pogorszenie stanu zdrowia człowieka na statku, wypadnięcie człowieka za burtę, natomiast pomimo obowiązku ratowania każdego zagrożonego życia ludzkiego na morzu służba SAR nie została zoptymalizowana w celu ratowania osób tonących, które rekreacyjnie korzystają z plaży w miejscowościach oddalonych od siedzib ratownictwa wodnego. Rolę tę powinny pełnić raczej jednostki ratownictwa wodnego, jednak po reformie w 2012 roku uległy one znacznemu rozdrobnieniu, a dostępność ich zasobów została uzależniona od okresowego kontraktowania, głównie z gminami, które w różny sposób określają potrzebę zabezpieczenia brzegu morskiego, w związku z czym służba SAR często musi za nie przejmować tę rolę. Naszym zdaniem przenoszenie konieczności działania z tego ogniwa ratownictwa na służbę SAR nie prowadzi do zapewnienia spójnego funkcjonowania systemu ratownictwa życia ludzkiego właśnie w linii brzegowej. W dłuższej perspektywie może powodować obciążenie operacyjne i odwrócenie uwagi służby SAR od przygotowania do reagowania na poważne katastrofy morskie, które mogą się zawsze zdarzyć, w tym masowe operacje ratunkowe i wielkoskalowe incydenty zanieczyszczenia morza.

Jeżeli chodzi o współpracę służby SAR z innymi służbami, na wykresie przedstawiłem państwu, jak rozkłada się to ilościowo, ponieważ służba SAR rzeczywiście jest wspierana przez Marynarkę Wojenną, Strażą Graniczną, Państwową Strażą Pożarną, Policję, ratownictwo wodne i oczywiście ratownictwo medyczne. Większość akcji jest oczywiście we współpracy ze strażą pożarną, policją i ratownictwem wodnym, dawniej WOPR. W tych obszarach stwierdziliśmy najwięcej słabości w zakresie współpracy. W przypadku straży pożarnej jest to brak bezpośredniej łączności. W przypadku wyznaczenia zakresu działania również istnieje spór dotyczący obszaru i zakresu współdziałania. Konkretnie mówiąc, straż pożarna niechętnie ratuje, włącza się w akcje na otwartym morzu, raczej poprzestając na działaniach z brzegu, działaniach plażowych bądź na wodach wewnętrznych morskich. Głównie odbywa się to na zalewach. Jeżeli chodzi o policję, znowu jest brak bezpośredniej łączności z jednostkami biorącymi udział w akcjach. Obywa się to za pośrednictwem koordynatorów bądź oficerów dyżurnych. Na przykład patrol policyjny na brzegu i łódź SAR pięćdziesiąt metrów od brzegu nie mogą się bezpośrednio porozumieć. Nie ma możliwości nawiązania bezpośredniego kontaktu radiowego. Jeżeli chodzi o ratownictwo wodne, brak jest bezpośredniej łączności, jest też wspomniana przeze niepewność zasobów, które są dostępna służbie SAR do pomocy. W związku z tym jest konieczność zastępowania WOPR-u czy ratownictwa wodnego. W przypadku ratownictwa medycznego również jest brak łączności bezpośredniej. Służba SAR korzysta z telefonu 112.

W związku z powyższym ocena wydana przez Najwyższą Izbę Kontroli jest następująca. W latach objętych kontrolą system ratownictwa morskiego funkcjonował nie w pełni prawidłowo. Pełnienie gotowości i prowadzenie akcji poszukiwania i ratowania życia oraz usuwania zanieczyszczeń było zapewnione pomimo nieprawidłowości, które nie miały jednak istotnego wpływu na te obszary działania służby. Stwierdzone problemy głównie w zakresie współdziałania z innymi służbami ratownictwa i bezpieczeństwa utrudniały służbie SAR wypełnianie przypisanych zadań. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli stanowią one ważny obszar optymalizacji, której zaniechanie może zwiększyć ryzyko ograniczenia sprawności ratownictwa morskiego w przyszłości. Działania ministra zapewniły funkcjonowanie ratownictwa morskiego.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła decyzję ministra o rezygnacji z budowy nowej wielozadaniowej jednostki pływającej dla służby SAR, która spowodowała, że Polska wciąż nie spełnia zaleceń Konwencji HELCOM, pomimo że jest jej stroną od dwudziestu jeden lat. Posiadane statki pozwalają na zwalczanie zanieczyszczeń jedynie na około 59% obszarów morskich RP względem zaleceń Komisji HELCOM. Decyzja ta doprowadziła także do niegospodarności, ponieważ wydatki w kwocie 1,2 mln zł. stały niecelowe, zbędne.

Zbadane akcje SAR były prowadzone w prawidłowy sposób, jednak służba SAR uwzględniała w sprawozdaniach niekompletną liczbę osób, którym udzielono pomocy oraz nie uwzględniała liczby ofiar, przez co niemożliwa była ocena skuteczności i efektywności systemu ratownictwa morskiego zgodnie z zaleceniami Międzynarodowej Organizacji Morskiej, zawartymi w międzynarodowym lotniczym i morskim poradniku poszukiwania i ratownictwa.

W związku z powyższym sformułowaliśmy szereg wniosków. Do Prezesa Rady Ministrów wnieśliśmy o objęcie nadzorem organizacji i współdziałania służb ratowniczych podległych ministrowi infrastruktury oraz ministrowi spraw wewnętrznych i administracji, głównie w zakresie integracji systemów łączności, jak również określenia zakresu udziału jednostek straży pożarnej w akcjach koordynowanych przez Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa. Wnioski do ministra infrastruktury dotyczyły podjęcia działań w celu zatwierdzenia planu zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego, zapewnienia właściwej ilości środków w celu zwiększenia zdolności operacyjnej służby SAR w stopniu koniecznym do spełnienia zaleceń Konwencji helsińskiej, a także w zakresie zapewnienia środków na wymianę wyeksploatowanych jednostek pływających. Również do ministra wnosiliśmy o uregulowanie wraz z ministrem spraw wewnętrznych i administracji zasad współpracy wspomnianej straży pożarnej ze służbą SAR. Do ministra infrastruktury wnosiliśmy również o podejmowanie decyzji na podstawie szczegółowych analiz w celu uniknięcia niegospodarności jak przy rezygnacji z budowy statku. Do ministra wnosiliśmy także o uregulowanie gromadzenia i prezentowania danych przez służbę SAR w celu zapewnienia możliwości ewaluacji i na tej podstawie wprowadzenia usprawnień służby. Był też techniczny wniosek dotyczący uregulowania prawidłowego przebiegu granic odpowiedzialności za ratowanie życia na morzu zarówno w dokumentach operacyjnych, jak i w umowie międzynarodowej. Błąd występuje już w tym miejscu.

Ponadto do ministra spraw wewnętrznych i administracji, podobnie jak do ministra infrastruktury wnosiliśmy o uregulowanie zasad współpracy zwłaszcza jednostek ratownictwa wodnego ze służbą SAR. Do ministra cyfryzacji wnosiliśmy o zwolnienie służby SAR z opłat związanych z wykorzystywaniem częstotliwości radiowych morskich, ponieważ w tej chwili za część z nich służba SAR musi ponosić opłaty. Do dyrektora Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa sformułowaliśmy trzy wnioski związane ze wspomnianą nieprawidłowością w zakresie sporządzania programu szkoleń, prawidłowym wytyczeniem granic odpowiedzialności i uregulowaniem czasu pracy ratowników.

W wystąpieniach pokontrolnych łącznie skierowaliśmy osiem wniosków, trzy do dyrektora służby SAR i pięć do ministra infrastruktury. Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (KP):

Dziękuję bardzo panu dyrektorowi. Otwieram dyskusję. Czy ktoś z pań posłanek i panów posłów chciałby zabrać głos w dyskusji? Pan poseł Wieczorek. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Dariusz Wieczorek (Lewica):

Bardzo dziękuję. Panie przewodniczący, szanowni państwo, temat służby SAR pojawiał się na forum naszej Komisji kilkukrotnie, szczególnie w kontekście wynagrodzeń i różnych problemów, które występowały wewnątrz służby. Mam natomiast pytanie, czy w ramach kontroli braliście państwo... Kontrola chyba była szybciej niż prace legislacyjne, które pojawiły się w związku z ustawą o bezpieczeństwie na morzu. W związku z tym mam pytanie, na ile ustawa ta wypełnia niedociągnięcia, które Najwyższa Izba Kontroli wykazała w swoim sprawozdaniu.

Po drugie, zwracaliśmy uwagę na to, że decyzja o wstrzymaniu inwestycji dotyczącej budowy nowego statku ratowniczego jest błędną decyzją. Tutaj wskazuje się na kwotę chyba 1,2 mln zł wydatkowanej na działania przygotowawcze, które się odbyły, natomiast w sumie strata jest chyba na poziomie 280 czy 238 mln zł. W związku z tym jest pytanie, czy chcąc wypełnić wszystkie europejskie nakazy, dzisiaj jesteśmy zmuszeni do tego, żeby budować nowy statek bądź nowe jednostki. Jeżeli tak, to tym bardziej decyzja ta może okazać się błędna. Chociażby ze względu na inflację, na inne koszty dzisiaj

może to kosztować nie 200 mln zł, tylko 400 czy 500 mln zł. Myślę, że aspekt ten trzeba wziąć pod uwagę.

Pytanie do ministerstwa. Jest tutaj kwestia wieloletniego planu. Jest to także jeden z zarzutów, który się pojawił. Rzeczywiście wieloletni program funkcjonowania służby na następne lata nie został ostatecznie przyjęty ze względu na sprzeciw ministra finansów, ale czy planowane jest, żeby na następne przyjąć pięcioletni plan rozwoju służby SAR? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (KP):

Dziękuję bardzo. Kto jeszcze chciałby zabrać głos w dyskusji? Pan poseł Czesław Hoc, proszę bardzo.

Poseł Czesław Hoc (PiS):

Dziękuję, panie przewodniczący. Jestem pod wrażeniem kontroli, rzeczywiście profesjonalnego przygotowania prowadzącego. Jest to jedna sprawa. Druga sprawa jest taka, że naprawdę jest to bardzo poważny i ważny temat w aspekcie ratowania życia ludzkiego tych, którzy najbardziej tego potrzebują z uwagi na jakieś katastrofy, itd. Chciałbym poruszyć pewien temat. Praktycznie nie wiem, do kogo skierować moje pytanie, może do pana przedstawiciela Najwyższej Izby Kontroli. Kto tak naprawdę dowodzi, kto jest odpowiedzialny za akcję poszukiwawczo-ratowniczą w aspekcie bardzo wielkiej tragedii na morzu, np. w przypadku zatonięcia kutra? Wiemy, że akcje poszukiwawcze w jakimś momencie się kończą. Kto wydaje rozkaz, kto przejmuje dowodzenie? Kiedy kończy się akcja poszukiwawcza? Pamiętacie państwo wypadek, tragedię na morzu w 2015 roku. Bodajże na wysokości Mrzeżyna zatonął kuter z czteroma rybakami. Szczerze mówiąc, powiem trochę na skróty w sposób może bardzo agresywny, a czasami irytujący, że w aspekcie zakończenia akcji ratowniczej potem już nikt nie interesował się owymi rybakami. Rodziny zostały pozostawione same sobie. Praktycznie na własny koszt własnym przedsięwzięciem musiały poszukiwać ciał zmarłych rybaków. Z drugiej strony akcja była dosyć szybko zakończona. Wiemy, jak pięknie, z jak wielkim oddaniem i bohaterstwem prowadzone są akcje górnicze, kiedy cała Polska je śledzi, i dobrze. To bardzo dobrze, wręcz tak należy, wręcz obecna cywilizacja tak musi działać, człowieczeństwo, empatia, w ogóle wymiar aksjologiczny, wymiar etyczny. Natomiast o rybaków potem praktycznie nikt się nie upominał. Dlatego kto odpowiada za to, że akcja zostaje przerwana w momencie, kiedy ciało jednego z rybaków zostało wyciągnięte, ale potem w jakimś momencie zostało, nie wiem, jak to powiedzieć, nie zgubione, tylko utonęło? Potem była cisza. Nikt się nie przyznawał dalej do akcji. A więc kto dowodzi, kto przerywa i kto odpowiada za dalsze losy rybaków?

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (KP):

Dziękuję bardzo. Wszyscy serdecznie witamy pana posła Cymańskiego. Czy ktoś ze strony rządowej bądź ewentualnie pan dyrektor zechciałby odnieść się do dwóch wypowiedzi? Pan dyrektor, bardzo proszę.

Zastępca dyrektora Departamentu Gospodarki Morskiej Ministerstwa Infrastruktury Paweł Krężel:

Dzień dobry. Paweł Krężel. Zastępca dyrektora Departamentu Gospodarki Morskiej Ministerstwa Infrastruktury.

Może najpierw Najwyższa Izba Kontroli? Ja? Dobrze. Krótko. Jeżeli chodzi o pytanie pana posła Wieczorka, czy ustawa o bezpieczeństwie morskim, którą Wysoka Komisja niedawno się zajmowała, wdraża wnioski pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli, co do zasady nie, ponieważ wnioski miały bardziej charakter organizacyjny, a nie legislacyjny. Niemniej na pewno kontrola Najwyższej Izby Kontroli, przemyślenia, które mieliśmy, spowodowały wdrożenie pewnych rozwiązań, które zostały zawarte w ustawie. Między innymi było to rozszerzenie składu rady SAR o ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Jest to właśnie kwestia współpracy z ratownictwem wodnym. Generalnie za ratownictwo wodne odpowiada minister właściwy do spraw wewnętrznych. Jest osobna ustawa o bezpieczeństwie osób w obszarach wodnych. Zgodnie z ustawą ratow-

nictwo wodne w zakresie jednej mili morskiej od brzegu stanowi kompetencję organów, podmiotów, które wykonują to na zlecenie gminy czy też organizatora kąpieliska.

Co do programu wieloletniego, pracujemy obecnie nad programem wieloletnim. Trudno powiedzieć, czy zostanie przyjęty. Jak powiedział pan dyrektor z Najwyższej Izby Kontroli, już w poprzedniej kadencji próbowaliśmy przyjąć program wieloletni. Niestety, Minister Finansów się nie zgodził. Planujemy jego przyjęcie nie na okres pięcioletni – pan poseł Wieczorek mówił o okresie pięcioletnim – tylko planujemy, że będzie to okres dziesięcioletni. Natomiast już w tej chwili wiemy, że Komisja Europejska zatwierdziła program FEniKS, wobec czego wydaje się, że część inwestycji, które planujemy zrobić w ramach programu wieloletniego zostanie zrealizowanych. Jest to właśnie kwestia budowy statku wielozadaniowego bądź też wymiany floty mniejszych statków SAR1500, a więc, można powiedzieć, podstawowych koni roboczych Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa. Pieniądze w wysokości 560 mln zł już mamy. Inwestycje będziemy prowadzić już od nowego roku.

Pan poseł Hoc pytał, kto odpowiada za zakończenie akcji, za decyzję o zakończeniu akcji. Decyduje o tym służba SAR, dokładnie Morskie Ratownicze Centrum Koordynacyjne generalnie na podstawie ogólnych przesłanek. Przesłanki te są regulowane w tzw. IAMSAR Manual. Pan dyrektor zaraz to uzupełni. Jest to także uzależnione od tego, kogo poszukujemy. Jest to zgodne z zasadami, ze standardami międzynarodowymi. Inaczej okres ten będzie wyglądał w przypadku marynarza, który jest w odpowiednim ubraniu, skafandrze, a inaczej w przypadku człowieka stuletniego, który jest w morzu w styczniu bez żadnego zabezpieczenia. Natomiast kwestia wydobywania zwłok to rzeczywiście kwestia, która nie do końca jest w tej chwili uregulowana. Procedowana jest jednak ustawa o cmentarzach, tam kwestia ta ma być uregulowana. Wydobywaniem zwłok będzie się zajmować Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa we współpracy z innymi właściwymi organami. Jeszcze pan dyrektor uzupełni.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (KP):

Dziękuję. Bardzo proszę, panie dyrektorze.

Zastępca dyrektora do spraw operacyjnych Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa Jerzy Kiszczak:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, Jerzy Kiszczak. Zastępca dyrektora do spraw operacyjnych.

Szanowni państwo, jeżeli chodzi o zakończenie akcji, jest to jedna z najtrudniejszych decyzji, którą musi podjąć tzw. SAR Mission Coordinator, czyli koordynator akcji. Jest to osoba ze składu MRCK, która prowadzi, koordynuje całą akcję. Tak jak wspomniał tutaj pan dyrektor, decyzja ta jest podejmowana po uwzględnieniu wszelkich czynników, kiedy mamy praktycznie zerową szansę na uratowanie człowieka. Jeszcze dokładamy pewien czas. To nie jest tak, że policzymy sobie zerojedynkowo, że kolokwialnie mówiąc, jest zero procent i kończymy akcję. Nie, przedłużamy ją, dopóki można, ale trzeba też pamiętać, że jeżeli zaangażujemy siły i środki ponad miarę, ma to wpływ na obniżenie gotowości do następnych akcji. To też musimy brać pod uwagę. Oczywiście często zdarza się tak, że ludzie, którzy uczestniczą w akcjach ratunkowych, znają tych ludzi, są z tego środowiska. Naprawdę proszę mi wierzyć, że robimy wszystko na tyle, na ile służba SAR może cokolwiek zrobić. Szukamy jak najdłużej możemy. Chciałbym uspokoić, że to nie są lekkie i łatwe decyzje. Naprawdę, dopóki możemy cokolwiek robić, robimy. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (KP):

Dziękuję bardzo. Pan dyrektor, bardzo proszę.

P.o. wicedyrektor departamentu NIK Paweł Zambrzycki:

Mogę jedynie potwierdzić, że w przypadku katastrofy w maju 2019 roku z tego, co pamiętam, w akcję poszukiwawczą jednostki SWI-82 – chyba nie zmieniłem nazwy – rzeczywiście były zaangażowane bodajże cztery statki SAR, dwie łodzie, samolot Straży Granicznej, jeszcze jeden statek Straży Granicznej. Wydaje się, że akcja była prowadzona w sposób w pełni zgodny z zasadami. Niestety, zakończyła się od razu odnalezieniem zwłok dwóch członków załogi. Pozostałe dwie osoby zostały znalezione dopiero po dwóch

miesiącach w znacznym oddaleniu od miejsca katastrofy. Rzeczywiście z tego, co kojarzę z protokołu czy planu SAR, wtedy akcja nie jest zakończona, tylko jest zawieszona, dopóki nie odnajdzie się ostatnich osób. Proceduralnie tak to się nazwa, jest to zgodne ze standardami opisanymi w planie SAR. W tym wypadku nie wydaje się, żeby zaistniały jakieś uchybienia. Jest zresztą dostępny raport Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich, szczegółowo opisujący całe zdarzenie, w którym można prześledzić, jak to była prowadzone.

Jeżeli chodzi o budowę statku wielozadaniowego, padło pytanie, czy kwota może być wyższa. Oczywiście może być wyższa w związku ze wzrostem cen. Wyceny zawarte w programie operacyjnym Infrastruktura i Środowisko dotyczyły momentu umieszczenia projektu na liście projektów zidentyfikowanych. Był to 2016 rok. Trzeba także wziąć pod uwagę, że w tym czasie kilkakrotnie zmieniono specyfikację statku. Jaki statek będzie budowany, zobaczymy, jak będzie ogłoszony przetarg, jak będzie opracowana specyfikacja. Czy będzie drożej? Pewnie będzie drożej, natomiast jest to kwestia przyszłości, tego, jak zostaną oszacowane potrzeby w zakresie zabudowy statku. W międzyczasie weszły do służby dwie nowoczesne jednostki urzędów morskich. Wprawdzie nie są one statkami przystosowanymi do usuwania zanieczyszczeń albo ratowania życia i zdrowia, ale była prowadzona analiza, na ile statki te mogą wypełniać zadania służby SAR.

W zakresie programu wieloletniego oraz ustawy wydaje się, że pan dyrektor już szczegółowo odpowiedział. Jeżeli nie ma dodatkowych pytań z tego zakresu, wydaje mi się, że odpowiedź ta była wystarczająca. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (KP):

Zgłasza się jeszcze pan poseł Hoc. Bardzo proszę.

Poseł Czesław Hoc (PiS):

Po to, żeby była jasność, powiem, że absolutnie nie miałem żadnych pretensji do akcji poszukiwawczej. Wręcz wykazano się bohaterstwem. Uważam, że należny jest wielki szacunek i wdzięczność dla ratowników. Chodziło mi natomiast o to, kto wydaje polecenie, kiedy wiemy, że na dnie leży wrak kutra prawdopodobnie z ciałami rybaków, a kończymy akcję, jedziemy do domu, i koniec. O to mi chodziło. Dlaczego dalej nie ma próby wydobycia ciał, zwłok? Chodziło mi o jakiś szacunek dla rybaków, dla tych ludzi, dla rodzin. Praktycznie jest koniec akcji. O to mi chodziło. Wiem, że akcja i sposób zakończenia są podejmowane w roztropny, mądry sposób, z dużym marginesem. Jest to powszechnie znane i oczekiwane, natomiast dlaczego nie ma szacunku dla osób zmarłych, jeżeli chodzi o rybaków? Inne katastrofy są kończone praktycznie w sposób bardzo wnikliwy, w sposób bardzo godny, natomiast tutaj rybaków i ich rodziny pozostawiono samych sobie.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (KP):

Panie pośle, pan dyrektor Kiszczak odpowiedział na to pytanie. Uważam, że odpowiedź padła.

Poseł Czesław Hoc (PiS):

Nie odpowiedział.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (KP):

Może nie jest zadowalająca, ale odpowiedź padła. Czy pan dyrektor chciał jeszcze coś dodać?

P.o. wicedyrektor departamentu NIK Paweł Zambrzycki:

Dodam tylko, że z wraku zostało podjęte jedno ciało. To nie jest tak, że je pozostawiono. Nurkowie wyciągnęli ciało. Pierwsze ciało było znalezione przy łodzi ratunkowej, a drugie zostało podjęte z wraku.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (KP):

Dziękuję bardzo. Czy jeszcze ktoś chciałby zabrać głos? Jeżeli nie, dziękuję bardzo za wyczerpujące informacje Najwyższej Izby Kontroli, za dyskusję. Zaproszonych gościom dziękuję za udział.

Zamykam posiedzenie Komisji.